



Bern, 10. April 2024

Änderung der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung

Erläuterungen



Übersicht

Mit der vorliegenden Änderung der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02) wird die vom Parlament überwiesene Motion 20.4267 «Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden» der WBK-S umgesetzt.

Ausgangslage

Das Parlament hat am 16. Juni 2021 die Motion 20.4267 «Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden» der WBK-S überwiesen. Sie wird mit der vorliegenden Verordnungsänderung umgesetzt.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage sieht eine Kennzeichnungspflicht vor für Stopfleber und für weitere tierische Erzeugnisse, die mit schmerzverursachenden Eingriffen ohne Schmerzausschaltung produziert werden. Als Massstab für die Kennzeichnungspflicht werden die Leitprinzipien der Weltorganisation für Tiergesundheit (World Organisation for Animal Health, WOAH) herangezogen. Weiter wird eine Kennzeichnungspflicht vorgesehen für pflanzliche Erzeugnisse, die aus einem Land stammen, in dem die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die in Anhang III des Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel (nachfolgend Rotterdamer Übereinkommen; SR 0.916.21) aufgeführt sind, nicht verboten ist. Dieses Übereinkommen dient als internationale Verankerung für gefährliche Chemikalien und Pflanzenschutzmittel. Umgesetzt wird das Rotterdamer Abkommen durch die Verordnung zum Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennnissetzung für bestimmte Chemikalien im internationalen Handel (PIC-Verordnung, SR 814.82).

Beim Bund und den Kantonen führt die Vorlage zu einem gewissen Mehraufwand. Zudem sind moderate Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten.

Erläuterungen

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Das Parlament hat im Juni 2021 die Motion 20.4267 «Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden» der WBK-S angenommen. Diese Motion verlangt die Verbesserung der Kundeninformation durch Einführung einer Kennzeichnungspflicht für pflanzliche und tierische Produkte, wenn in der Schweiz verbotene Produktionsmethoden angewendet werden. Die neuen Kennzeichnungspflichten sollen klar definierbar, völkerrechtskonform und durchsetzbar sein. Mit Beschluss vom 5. April 2023 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, zur Umsetzung der Motion Regulierungsvorschläge für Kennzeichnungspflichten auszuarbeiten für Stopfleber, betäubungslos gewonnene Froschschenkel, weitere tierische Erzeugnisse, die mit schmerzverursachenden Eingriffen ohne Schmerzausschaltung produziert werden sowie für die Anwendung bestimmter, in der Schweiz verbotener Pflanzenschutzmittel bei pflanzlichen Lebensmitteln. Mit der vorliegenden Revision wird der Auftrag des Bundesrates umgesetzt und dadurch die Transparenz über die Produktionsmethoden für die Käuferinnen und Käufer der kennzeichnungspflichtigen Erzeugnisse erhöht.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Änderungen von Produktionsmethoden für tierische und pflanzliche Erzeugnisse könnte die Schweiz gemeinsam mit anderen Staaten angehen oder sie könnte sich in internationalen Gremien wie der WOAH dafür einsetzen, von allen Mitgliedern akzeptierte Standards zu erarbeiten¹. Ebenfalls hat sie die Möglichkeit, bei Verhandlungen zu bilateralen Freihandelsabkommen die Thematik der Produktionsmethoden einzubringen. Sie könnte ferner freiwillige Produktionsstandards bzw. freiwillige Positiv-Kennzeichnung fördern oder Konsumentinnen und Konsumenten im Rahmen einer Informationskampagne über bestimmte Produktionsformen aufklären. Schliesslich könnten für gewisse Produktionsmethoden eine Lenkungsabgabe vorgesehen oder die Einfuhr von gewissen Produkten verboten werden.

Die obgenannte Motion bezweckt nicht in erster Linie die Änderung von Produktionsmethoden für tierische und pflanzliche Erzeugnisse im Ausland, sondern die Verbesserung der Information von Konsumentinnen und Konsumenten über Produktionsmethoden, die in der Schweiz verboten sind. Als Alternative zu einer obligatorischen Kennzeichnungspflicht käme potentiell eine freiwillige Positiv-Kennzeichnung von tierischen und pflanzlichen Erzeugnissen in Frage. Bei Freiwilligkeit wäre jedoch fraglich, wie viele Betriebe die Produktionsmethoden der von ihnen angebotenen Erzeugnisse positiv gekennzeichnet würden, so dass eine Verbesserung der Kundentransparenz nicht sicher erreicht wird. Bei einer Informationskampagne zu spezifischen Produktionsformen würde die Kundentransparenz allgemein erhöht, es könnte aber nicht sichergestellt werden, dass sie tatsächlich die Käuferinnen und Käufer von bestimmten Erzeugnissen erreicht. Eine Lenkungsabgabe oder ein Einfuhrverbot für bestimmte Erzeugnisse führen ebenfalls nicht zu einer besseren Information der Konsumentinnen und Konsumenten und sind überdies aus Verhältnismässigkeitsgründen abzulehnen. Folglich bleibt nur die Kennzeichnungspflicht. Da jedoch eine Kennzeichnungspflicht für sämtliche in der Schweiz verbotene Produktionsmethoden nicht verhältnismässig wäre, hat sich der Bundesrat für eine Kennzeichnungspflicht von Erzeugnissen entschieden, für welche es gewisse internationale Verankerungen gibt (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 4.1).

1.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage werden die Motion 20.4267 «Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden» umgesetzt. Ebenfalls erledigt wird die am 16. September 2023 vom Parlament überwiesene Motion 20.3021 Haab «Importverbot für tierquälerisch erzeugte Stopfleber», deren ursprüngliches Begehren vom Ständerat in eine Deklarationspflicht geändert und schliesslich auch vom Nationalrat angenommen wurde.

2 Vernehmlassungsverfahren

Zu der vorgeschlagenen Änderung wird gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) eine Vernehmlassung durchgeführt.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Im EU-Recht gibt es keine derartigen Kennzeichnungspflichten, ebenso wenig in Ländern ausserhalb der EU.

¹ Seit 2019 besteht beispielsweise ein internationaler WOAH-Standard zum Töten von Reptilien, an dessen Ausarbeitung die Schweiz beteiligt war.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Gewisse tierische Lebensmittel, die mit schmerzverursachenden Methoden produziert worden sind, sollen künftig gekennzeichnet werden müssen. Dazu gehören Magret, Foie gras, Confit, betäubungslos gewonnene Froschschenkel sowie Eier und Fleisch von Tieren, bei denen schmerzverursachende Eingriffe ohne Schmerzausschaltung vorgenommen worden sind. Derartige Eingriffe an Tieren verstossen gegen die Leitprinzipien der WOA - eine zwischenstaatliche Organisation, die sich weltweit für die Verbesserung der Tiergesundheit einsetzt -, die den gesellschaftlichen Erwartungen an das Tierwohl entsprechen und breit akzeptiert sind.

Zudem soll eine Kennzeichnungspflicht eingeführt werden für pflanzliche Lebensmittel, die aus einem Land stammen, in dem international als gefährlich eingestufte Pflanzenschutzmittel angewendet werden dürfen. Die zur Begründung der Kennzeichnungspflicht herangezogene internationale Verankerung ist Anlage III des Rotterdamer Übereinkommens resp. der mit dieser Anlage identische Anhang 2 der PIC-Verordnung, welcher gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel auflistet, die zwar international gehandelt werden, in der Schweiz aber nicht angewendet werden dürfen. Betroffen sind nur unverarbeitete Lebensmittel pflanzlicher Herkunft. Ob ein Lebensmittel unverarbeitet ist, ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 1 Ziffer 14 LGV.

Mit den neuen Kennzeichnungspflichten werden Konsumentinnen und Konsumenten in Bezug auf die betroffenen Lebensmittel besser über deren Produktionsmethoden informiert. Sie dienen demgegenüber nicht dazu, den Gesundheitsschutz der Schweizer Bevölkerung zu verbessern. Bei den pflanzlichen Lebensmitteln wird dieser bereits dadurch gewährleistet, dass die Rückstandshöchstgehalte für gefährliche Pestizide in Lebensmitteln auf dem tiefsten analytisch nachweisbaren Niveau festgesetzt sind².

Von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen werden sollen Lebensmittel, die aus einem Land stammen, welches bezüglich der kennzeichnungspflichtigen Produktionsmethoden ein gesetzliches Verbot hat und die auch tatsächlich nach dem Recht dieses Landes produziert worden sind. Damit die Umsetzbarkeit erleichtert wird, wird das EDI Länderlisten mit denjenigen Ländern erlassen und führen, die entsprechende gesetzliche Verbote vorsehen.

4.2 Umsetzungsfragen

Das EDI wird zuständig sein für die Erstellung und Führung der Länderlisten (vgl. Art. 36 Abs. 5). Für die Kontrolle der Kennzeichnungspflichten sind die kantonalen Vollzugsbehörden zuständig (Art. 38 Abs. 1 und Art. 47 des Lebensmittelgesetzes [LMG, SR 817.0]).

5 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 36 Abs. 1 Bst. j und k und 5

Absatz 1:

Die Liste der auf vorverpackten Lebensmitteln anzubringenden Angaben wird um die neuen Kennzeichnungspflichten ergänzt. Die betroffenen Produkte tierischer Herkunft werden auf Lebensmittel beschränkt, bei deren Herstellung in schwerer Weise gegen Leitprinzipien der WOA für das Tierwohl verstossen wird (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 4.1), konkret gegen das Prinzip «freedom from pain, injury and disease».

Für pflanzliche Lebensmittel gilt ebenfalls neu eine Kennzeichnungspflicht, wenn im Herkunftsland ein dem sog. PIC-Verfahren unterliegender Stoff oder eine sehr gefährliche Pestizidformulierung gemäss Anhang 2 der PIC-Verordnung zur Anwendung gelangt sein könnte.

Nach Artikel 26 des Lebensmittelgesetzes (LMG, SR 817.0) muss, wer Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände in Verkehr bringt, dafür sorgen, dass die gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden (Verpflichtung zur Selbstkontrolle). Dies ist entsprechend zu dokumentieren. Die Selbstkontrollpflicht gilt auch bezüglich der korrekten Kennzeichnung der Produkte. Die Verpflichtung zur Selbstkontrolle ermöglicht dem kantonalen Vollzug, abzuschätzen, ob bei fehlender Kennzeichnung ein Lebensmittel zu Recht nicht gekennzeichnet wurde oder ob weitergehende Abklärungen nötig sind. Ist die Selbstkontrolle mangelhaft, führt dies zu einer Beanstandung der Selbstkontrolle. Die fehlerhafte Kennzeichnung kann jedoch nur dann beanstandet werden, wenn die Vollzugsbehörden nachweisen können, dass das betreffende Erzeugnis tatsächlich mit einer kennzeichnungspflichtigen Methode hergestellt wurde. Die Beweislast liegt bei den Behörden (sog. Untersuchungsgrundsatz).

Für Magret, Foie gras (Stopfleber) und Confit von Gänsen und Enten gibt es keine Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht, da diese Lebensmittel immer mit einer in der Schweiz verbotenen Produktionsmethode hergestellt werden, konkret mittels Zwangsfütterung.

Absatz 5:

Nach dem Wortlaut von Artikel 36 Absatz 1 Buchstaben j und k müssen Lebensmittel nicht gekennzeichnet werden, wenn sie – bei Lebensmitteln tierischer Herkunft – nicht mit einer der in Anhang 2 aufgeführten Herstellungsmethoden hergestellt worden sind bzw. – bei Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft – die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach Anhang 2 der PIC-Verordnung vom 10. November 2004³ im betreffenden Land verboten ist.

Um die Umsetzung von Artikel 36 Abs. 1 Bst. j und k zu erleichtern, soll das EDI nach Absatz 5 - ausgenommen für Magret, Stopfleber und Confit von Gänsen und Enten - auf dem Verordnungsweg Listen mit denjenigen Ländern

² Vgl. dazu die Verordnung des EDI über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft (SR 817.021.23).

³ SR 814.82

erlassen, welche die kennzeichnungspflichtigen Produktionsmethoden gesetzlich verbieten. Lebensmittel aus solchen Ländern sind von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen, wenn sie nach dem Recht dieses Landes produziert worden sind.

Art. 39 Abs. 2 Einleitungssatz und Bst. e

Weil es sich bei der Pflicht zur Angabe der Herstellungsmethode um Informationen handelt, welche die Konsumentinnen und Konsumenten stark interessieren, müssen die diesbezüglichen Angaben auch im Offenverkauf (vgl. Art. 2 Abs. 1 Ziff. 12 LGV) schriftlich gemacht werden. Sie erhalten damit denselben Stellenwert wie die Produktionslandangabe von Fleisch und Fisch.

Art. 95c

Da Länder nur auf Antrag in die Liste aufgenommen werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 36 Abs. 5), werden die EDI-Länderlisten bei Inkrafttreten der Verordnung noch keine Einträge aufweisen. Damit genügend Zeit für die Einreichung von Anträgen und die notwendigen Abklärungen für die Aufnahme eines Landes in die Listen besteht, wird für die Umsetzung der neuen Regelungen eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen.

Anhang 2

Der neue Anhang 2 enthält die der neuen Kennzeichnungspflicht unterstellten Lebensmittel (Spalte 1 der Tabelle). Er nennt sowohl die Herstellungsmethode, welche die Kennzeichnungspflicht auslöst (Spalte 2) wie auch den Wortlaut der Angabe, mit der die betroffenen Lebensmittel zu kennzeichnen sind (Spalte 3). Bei allfälligen weiteren Kennzeichnungspflichten kann er entsprechend ergänzt werden.

Änderungen anderer Erlasse:

Art. 27c Weinverordnung

In Artikel 27c wird aktuell von dieser Verordnung (Bundesratsverordnung) auf die Verordnung des EDI über Getränke (SR 817.022.12) verwiesen. Ein Verweis auf einen untergeordneten Erlass ist nicht zulässig. Entsprechend wird dieser durch einen indirekten Verweis mittels Angabe der entsprechenden Delegationsnorm in Artikel 14 Absatz 1 LGV ersetzt.

Art. 27e^{bis} Weinverordnung

Mit Erlass von Artikel 27e^{bis} wird die Weinverordnung⁴ an den neuen Artikel 94 Absatz 2 Buchstabe g Ziffer ii) der Verordnung (EU) 2021/2117⁵ angepasst. Die weiteren Änderungen aus der Verordnung (EU) 2021/2117 werden mit der Revision der Verordnung des EDI über Getränke (SR 817.022.12) übernommen. Durch den indirekten Verweis mittels Angabe der entsprechenden Delegationsnormen im Artikel 36 Absätze 3 und 4 LGV gelten für Schweizer Weine die Bestimmungen zur Kennzeichnung sinngemäss.

In Anbetracht der ständig wachsenden Nachfrage der Konsumentinnen und Konsumenten nach innovativen Weinen mit einem geringeren Alkoholgehalt als dem Mindestalkoholgehalt für Weine gemäss Artikel 69 Absatz 4 der Verordnung des EDI über Getränke sollte es möglich sein, solche innovativen Weine auch in der Schweiz herzustellen. Damit sollen Wettbewerbsverzerrungen zwischen der Schweiz und der EU verhindert werden.

Es sind noch weitere Forschungsarbeiten und Versuche erforderlich, um die Qualität der vollständig entalkoholisier-ten Erzeugnisse zu verbessern. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass bei der vollständigen Entfernung des Alkoholgehalts die Unterscheidungsmerkmale von Qualitätsweinen, die durch eine Ursprungsbezeichnung geschützt sind und Landweine, erhalten bleiben können.

Bis es die technologische Entwicklung ermöglicht, bei entalkoholisiertem Wein den Erhalt der besonderen Merkmale jedes Anbaugebiets zu gewährleisten, ist es angezeigt, in der Schweiz, gleich wie in der EU, für Wein mit einer Ursprungsbezeichnung und Landweine nur die teilweise Entalkoholisierung zuzulassen.

Art. 27f Weinverordnung

In Artikel 27f wird aktuell ebenfalls von dieser Verordnung auf die Kennzeichnung und önologische Verfahren und Behandlungen der Verordnung des EDI über Getränke verwiesen. Ein Verweis auf einen untergeordneten Erlass ist nicht zulässig. Entsprechend wird dieser durch einen indirekten Verweis mittels Angabe der entsprechenden Delegationsnormen in den Artikeln 14 Absatz 1 und 36 Absätze 3 und 4 LGV ersetzt.

Art. 48c Übergangsbestimmungen

Für die Änderungen in der Weinverordnung wird entsprechend der Übergangsbestimmung für die Änderungen der Verordnung des EDI über Getränke eine Übergangsbestimmung von 2 Jahren vorgesehen.

Art. 2 Bst. b Ziff. 12 Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften

Gemäss dem «Cassis-De-Dijon-Prinzip» können Produkte, die in der EU rechtmässig hergestellt und angeboten werden auch in der Schweiz in Verkehr gebracht werden (Art. 16a Abs. 1 Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse [THG; SR 946.51]). Damit sollen technische Handelshemmnisse vermieden werden. Der Bundesrat kann jedoch für bestimmte Produkte, unter Berücksichtigung von Artikel 4 Absätze 3 und 4 THG, Ausnahmen

⁴ SR 916.140

⁵ Verordnung (EU) 2021/2117 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse und (EU) Nr. 228/2013 über Sondermassnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union, Fassung gemäss ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 262.

vom «Cassis-De-Dijon-Prinzip» beschliessen (Art. 16a Abs. 2 Bst. e THG). In der Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften (VIPaV; SR 946.513.8) werden die Ausnahmen durch den Bundesrat festgelegt.

Kennzeichnungspflichten, wie sie mit der Änderung der LGV eingeführt werden, kennt die EU nicht. Lebensmittel die aus der EU kommen, sollen in Zukunft aber nicht von der neuen Kennzeichnungspflicht ausgenommen werden. In Artikel 2 Buchstabe b Ziffer 12 VIPaV muss deshalb für «Lebensmittel, welche die Kennzeichnungspflicht nach den Artikel 36 Absatz 1 Buchstaben j und k und 39 Absatz 2 Buchstabe d nicht erfüllen», eine Ausnahme von Artikel 16a Absatz 1 THG geschaffen werden.

Die Änderungen der VIPaV sollen erst in Kraft treten, wenn die Übergangsfrist gemäss Artikel 95c für die Änderung der LGV nach 2 Jahren abgelaufen ist. Unter Ziffer IV wird deshalb ein gestaffeltes Inkrafttreten vorgesehen.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Durch die Erstellung und Führung der Länderliste führt beim EDI (BLV) zu einem Mehraufwand. Die dafür erforderlichen Ressourcen werden intern kompensiert.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Für die kantonalen Vollzugsbehörden, welche für die Kontrolle der lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungspflichten verantwortlich sind, entsteht lediglich ein beschränkter Zusatzaufwand, da sie bereits heute gewisse Kennzeichnungspflichten kontrollieren müssen. Auf alle Kantone hochgerechnet ist mit einem Mehraufwand von ca. 1.5 zusätzlichen Vollzeitstellen zu rechnen. Keine Auswirkungen ergeben sich für Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

Für die Kantone kann sodann mit der Änderung der Weinverordnung ein beschränkter Zusatzaufwand entstehen, da sie die Anforderungen an Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung festlegen (Art. 21 Abs. 2 Weinverordnung).

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Kennzeichnungspflichten führen insbesondere in der Gastronomie und im Detailhandel zu einem gewissen Mehraufwand. Dank der sog. Länderliste des EDI (vgl. Art. 36 Abs. 5) sollte sich der zusätzliche Aufwand indes in Grenzen halten. Er wird angesichts der verbesserten Information die Konsumentinnen und Konsumenten als vertretbar erachtet.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Durch die Kennzeichnungspflichten wird die Konsumentenschaft transparenter über die Produktionsmethoden der betreffenden Lebensmittel bzw. über die Produktionsmethoden des betreffenden Landes informiert. Dies ermöglicht einen bewussteren Kaufentscheid und führt möglicherweise zu einer Sensibilisierung für das Thema Tier- und Umweltschutz. Es ist zudem denkbar, dass die Kennzeichnungspflicht eine Signalwirkung auf andere Länder mit grösseren Marktanteilen auslösen könnte.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt und andere Auswirkungen

Die Kennzeichnungspflichten dienen grundsätzlich der Förderung des Tierwohls und dem Schutz der Umwelt haben deshalb positive Auswirkungen auf die Umwelt.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

7.1.1 Zu berücksichtigende internationale Verpflichtungen

Internationale Verpflichtungen ergeben sich für die Schweiz hauptsächlich aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT; SR 0.632.21), dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen; SR 0.632.20), dem Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzen-schutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Übereinkommen; SR 0.632.20), dem Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen; SR 0.632.401) sowie dem Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen; SR 0.916.026.81).

Die Abkommen enthalten Ausnahmebestimmungen, welche die Nichteinhaltung der handelsrechtlichen Verpflichtungen eines Mitgliedstaats im Einzelfall zu rechtfertigen vermögen (z.B. Schutz der öffentliche Moral sowie des

Lebens oder der Gefährdung von Menschen und Tieren). Diese müssen jedoch verhältnismässig sein und dürfen nicht zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichen Bedingungen führen. Weiter enthalten die Abkommen Bestimmungen, wonach sich die Mitgliedstaaten aller Massnahmen zu enthalten haben, welche die Verwirklichung der Ziele des Abkommens gefährden könnten.

7.1.2 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse

In Zusammenhang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz steht auch das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51). Nach dessen Artikel 4 sind technische Vorschriften so auszugestalten, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken. Dazu sind die technischen Vorschriften auf diejenigen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen. Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur zulässig, soweit überwiegende öffentliche Interessen sie erfordern, sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen und sie verhältnismässig sind. Die Diskriminierungsfrage ebenso wie die Frage nach einer verschleierten Handelsbeschränkung stellt sich namentlich dann, wenn sämtliche eingeführten Produkte, die nicht den Schweizer Bestimmungen entsprechen, entsprechend gekennzeichnet werden müssten. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist ferner abzuwägen, ob die Massnahme das Ziel erreicht und dafür erforderlich ist.

7.1.3 Vereinbarkeit der Vorlage mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Vor dem Hintergrund der internationalen Verpflichtungen der Schweiz ist eine Kennzeichnungspflicht nur für Erzeugnisse möglich, die mit Herstellungsmethoden erzeugt wurden, die in klarer Weise gegen die öffentliche Moral verstossen oder offensichtlich das Leben oder die Gesundheit von Menschen und Tieren gefährden. Ein Verstoss gegen die öffentliche Moral kann bei tierischen Erzeugnissen vorliegen, wenn im Rahmen der Produktion gegen die Leitprinzipien der WOAH verstossen wird. Wie unter Ziff. 4.1 erwähnt, entsprechen die Leitprinzipien den gesellschaftlichen Erwartungen an das Tierwohl und sind breit akzeptiert. Sie sollen daher als Verankerung für die Kennzeichnungspflicht dienen.

Für pflanzliche Erzeugnisse soll als Rechtfertigungsgrund der Schutz vor einer offensichtlichen Gefährdung der Gesundheit der Anwendenden durch Pflanzenschutzmittel und dem Umweltschutz im Produktionsland sowie die Information der Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz dienen. Als internationale Verankerung für die Kennzeichnungspflicht soll das Rotterdamer Übereinkommen dienen, welches gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel auflistet (Anlage III), über deren Gefährlichkeit ein internationaler Konsens besteht.

Zur Erreichung der angestrebten Schutzziele bestehen kurzfristig keine weniger handelsbeschränkenden Optionen als die vorgeschlagenen Kennzeichnungspflichten. Sie stellen demgegenüber eine mildere Massnahme im Vergleich zu einem allfälligen Einfuhrverbot dar, welches ebenfalls in Betracht käme. Es findet zudem keine Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichen Bedingungen statt, da das EDI sämtliche Länder, welche tierische und pflanzliche Erzeugnisse ohne die kennzeichnungspflichtigen Methoden produzieren, in die Listen der Länder aufnehmen wird, deren Importe von der Kennzeichnungspflicht befreit sind. Produkte aus allen anderen Ländern müssen ebenfalls nicht gekennzeichnet werden, wenn der Importeur aufgrund der Angaben in den Lieferbescheinigungen davon ausgehen darf, dass die Erzeugnisse ohne die kennzeichnungspflichtigen Methoden produziert worden sind.

Die EU-Kommission steht der Einführung von Kennzeichnungspflichten nicht völlig ablehnend gegenüber wie sich aus dem Bericht vom 3. Juni 2022⁶ zur Völkerrechtskonformität der Anwendung von EU-Produktionsnormen in den Bereichen Umwelt und Tierschutz/Tierwohl auf eingeführte Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse ergibt. Sodann ist die Frage der Kennzeichnung tierischer Produkte im Landwirtschaftsabkommen bisher nicht explizit geregelt. Zudem bestehen bereits heute vom harmonisierten EU-Recht abweichende Kennzeichnungspflichten für landwirtschaftliche Erzeugnisse (vgl. die landwirtschaftliche Deklarationsverordnung; SR 916.51), welche seitens der EU-Kommission bisher nicht auf Widerstand gestossen sind. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass mit der EU-Kommission für die vorgeschlagenen Kennzeichnungspflichten ein Konsens gefunden werden kann.

7.2 Erlassform

Die Kennzeichnungspflichten stützen sich auf Artikel 13 LMG, wonach der Bundesrat u.a. Angaben über die Produktionsart eines Lebensmittels vorschreiben kann.

7.3 Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das EDI wird ermächtigt, eine Länderliste zu führen (vgl. Art. 36 Abs. 5). Es wird hierzu eine Verordnung erlassen.

Beilage: Erlassentwurf